Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 347

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 19 januari 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Ten aanzien van de aanpassing diploma-erkenning voor niet-bekostigde opleidingen zijn de leden kritisch en niet overtuigd door het voorstel van de regering. Daarom hebben zij op dit punt nog een aantal vragen.

kst-34347-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

De leden van de PvdA-fractie hebben vooral met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enige vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs. Zij hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Wettelijke verankering van het klachtrecht

1.1 Aanleiding

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten wat de redenen zijn dat 30 procent van de mbo-studenten negatief over de klachtenafhandeling in het mbo oordeelt. Wat is de reden dat de regering er niet voor heeft gekozen om de wettelijke verankering van het klachtrecht in het mbo te organiseren via een verplichte aansluiting van mbo-instellingen bij een landelijke klachtencommissie, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens toe te lichten waarom de huidige klachtenregeling wettelijk verankerd dient te worden. Deze leden zijn van mening dat steeds goed moet worden afgewogen of een wettelijke regeling nodig is of niet. Daarom vragen deze leden aan de regering aan te geven wat de problemen met de huidige regeling. Welke knelpunten kunnen alleen worden opgelost door een wettelijke verankering van de klachtenregeling, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat studenten binnen de instelling de mogelijkheid en de ruimte hebben om klachten in te dienen en dat de instelling de klachten serieus neemt. Tegelijkertijd hebben alle scholen inmiddels een klachtenregeling en een medewerker aangesteld om studenten te helpen bij hun klacht. Ook wordt in 2016 een monitor verwacht over de klachtenregeling door de MBO Raad. De genoemde leden vragen welke veranderingen de wettelijke borging van het klachtenrecht in de praktijk teweeg zal brengen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat na het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) in het schooljaar 2011–2012 nog in 2014 door het JOB[1] en de MBO Raad is geconstateerd dat aanmerkelijke verbeteringen zijn opgetreden als het gaat om klachtbehandeling. Ook zijn nieuwe mogelijkheden opgenomen om instellingen uit hoofde van het lidmaatschap van de MBO Raad effectief te houden aan hun verantwoordelijkheid. Deze leden vragen waarom het gezien deze

[1] JOB: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs

ontwikkelingen niet in de rede ligt eerst af te wachten of het beoogde doel door de sector zelf op grond van de nieuwe mogelijkheden kan worden bereikt, dan wel door leerlingen kan worden afgedwongen.

1.2 Klachtrecht

De leden van de PvdA-fractie menen dat het mbo zijn bestaansrecht in de eerste plaats ontleent aan de mbo'ers en hun kansen in de toekomst om als vakmens op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan. Zij menen dat het mbo jongeren naar een baan en burgerschap moet brengen. Juist jongeren in positie brengen met stages en hen mogelijkheden geven tot klachtrecht dragen daartoe bij, zo menen deze leden. Daarom hechten de leden ook aan een versterkte positie van de mbo'ers binnen de instellingen. Zij waarderen de wettelijke verankering van het klachtrecht, die het wetsvoorstel beoogt, vooral als een wijziging die de positie van de mbo'ers moet versterken. Deelt de regering deze visie, zo vragen zij.
In de memorie van toelichting lezen deze leden dat individuele studenten met het klachtrecht de mogelijkheid krijgen om een klacht in te dienen als zij menen dat de «instelling de inspanningsverplichting voor de beschikbaarheid van een praktijkplaats niet nakomt». Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat de regering hier schrijft over een «inspanningsverplichting» en niet over de «eindverantwoordelijkheid», waarmee de Tweede Kamer al in 2006 bij de behandeling van het wetsvoorstel DAL[2] instemde en die de Tweede Kamer nog op 3 november 2015 heeft onderstreept met het aannemen van de motie van het lid Jadnanansing c.s.[3], zo vragen de leden. Mede naar aanleiding van opmerkingen hierover in de internetconsultatie en van de MBO Raad is het klachtrecht breder opengesteld naar personeel en overige betrokkenen bij het onderwijs of de praktijkbegeleiding van de instelling. Betekent dit dat ook een leerbedrijf een klacht zou kunnen indienen over een tekortschietende begeleiding vanuit de instelling? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen of het waar is dat de leden van de onafhankelijke klachtencommissie – met uitzondering van de voorzitter van deze commissie – wel werkzaam kunnen zijn bij het bevoegd gezag of deel uitmaken van het bevoegd gezag. Is het waar dat de voorzitter van de klachtencommissie ook geen deel mag uitmaken van het bevoegd gezag van een collega-mbo-instelling, zo vragen de leden.
Kan de regering voorts toelichten of de uitspraken van de klachtencommissie bindend zijn? Zo niet, welke mogelijkheden zijn er om verder in beroep te gaan? Is er enkel een mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen de uitspraak van de klachtencommissie en/of kunnen studenten zich bij andere organen melden?
Tevens vragen deze leden of de regering een overzicht aan de Kamer kan doen toekomen van het aantal binnengekomen klachten bij mbo-instellingen in de schooljaren 2013/2014 en 2014/2015. Kan de regering ook een overzicht geven van het type klacht, het onderwerp van de klachten en de wijze van afhandeling, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten op welke thema's voornamelijk klachten worden ingediend in het mbo en of de klachten verminderd kunnen worden door de medezeggenschap een sterkere rol te geven op die thema's. Voorts vragen de leden de regering nader toe te lichten waarom niet gekozen is voor een ombudsman.

---

[2] Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake deregulering en administratieve lastenverlichting (DAL), Staatsblad 267
[3] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 39

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering ten aanzien van het niet-bekostigd onderwijs niet voor een terughoudendere opstelling heeft gekozen. Kan zij aangeven waarom het al dan niet ontvangen van bekostiging in dezen niet doorslaggevend kan zijn, zo vragen zij.
Voorts vragen de leden waarom de regering het nodig acht om de artikelen inzake de klachtbehandeling in de verschillende sectorwetten verder uiteen te laten lopen. Zij constateren dat in het funderend onderwijs een eigenstandige regeling is gekozen, dat voor het hoger onderwijs volledig wordt uitgegaan van overeenkomstige toepassing van de Algemene wet bestuursrecht, terwijl het wetsvoorstel juist een combinatie van beide kiest. Deze leden vragen een reactie op de stelling in het nader rapport dat de voorgestelde structuur in het middelbaar onderwijs nodig zou zijn om maatwerk te kunnen bieden, terwijl hetzelfde doel in het funderend onderwijs wordt bereikt zonder toepassing van de Algemene wet bestuursrecht. Eveneens vragen zij waarom de klachtencommissie juist in het hoger onderwijs niet verplicht zou moeten zijn, terwijl dat in de overige sectoren wel het geval is. Kortom, zo vragen deze leden, in hoeverre hecht de regering aan een zoveel mogelijk uniforme regeling van de klachtbehandeling in het onderwijs.

2. Medezeggenschap schoolkostenbeleid

2.1 Aanleiding

De leden van de SP-fractie lezen dat het niet altijd helder is wanneer het niet afnemen van zaken die vrijwillig zijn, een belemmering vormt voor het volgen van de opleiding. Dit bevreemdt de leden, zij hebben namelijk vraagtekens bij het vrijwillige karakter van bepaalde kosten wanneer het niet aanschaffen daarvan een belemmering vormt in het volgen van onderwijs. Kan de regering volhouden dat kosten vrijwillig zijn, wanneer het niet afnemen daarvan belemmerend is voor het volgen van het onderwijs, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State de schoolkostenregeling nader heeft toegelicht. Toch vragen de leden de regering nog om een nadere toelichting daar zij nog niet op voorhand overtuigd zijn wat de toegevoegde waarde is van het adviesrecht van de deelnemersraden. Gaarne ontvangen zij een uitgebreide toelichting.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het belangrijk dat voor studenten, ouders en instellingen duidelijkheid is over de schoolkosten en over de vrijwillige bijdrage. Zij vinden het bovendien belangrijk dat de deelnemersraad goed betrokken wordt bij de besluitvorming over de schoolkosten en hierover kan adviseren. Tegelijkertijd zijn er opleidingen, bijvoorbeeld technische opleidingen, waarbij de kosten voor «onderwijsbenodigdheden» relatief hoog zijn. Een adviesrecht of een instemmingsrecht zal daar niets aan veranderen. Het kan zelfs onwenselijk zijn voor de kwaliteit van de opleiding om de schoolkosten voor de deelnemer te verlagen. Is het realistisch om bij relatief dure opleidingen de indruk te wekken dat de schoolkosten zullen dalen of dat minder onrust zal ontstaan over de schoolkosten? Wat is het verwachte effect van de maatregelen voor relatief dure opleidingen, zoals technische opleidingen, zo vragen de leden.

2.2 Adviesrecht beleid schoolkosten

Het baart de leden van de PvdA-fractie al geruime tijd zorgen dat mbo-instellingen te makkelijk deelnemers en/of hun ouders laten opdraaien voor schoolkosten of bijkomende opleidingskosten, die

eigenlijk helemaal niet verplicht zijn. Het verontrust de leden dat instellingen nog altijd niet helder communiceren over het vrijwillige karakter van sommige kosten. Nog op 3 november 2015 heeft de Kamer een motie van de leden Jadnanansing en Siderius[4] aangenomen, die de regering verzocht de schoolkosten voor opleidingen in het mbo tot een absoluut minimum te beperken en hierop toe te zien en hiertoe in overleg te reden met de MBO Raad, de Stichting Leergeld, mbo-instellingen en JOB. Het onderhavige wetsvoorstel kent deelnemersraden een adviesrecht toe met betrekking tot schoolkostenbeleid. De deelnemersorganisatie JOB vond dat een deelnemersraad geen politieagent moest gaan spelen en had daarom geen behoefte aan een uitbreiding van het instemmingsrecht van deelnemersraden voor het beleid inzake de schoolkosten. De leden begrijpen dat een instemmingsrecht ook zou kunnen betekenen dat mbo-instellingen instemming van de deelnemersraad zouden kunnen misbruiken als excuus tegenover individuele deelnemers of hun ouders die met buitensporige schoolkosten in financiële problemen geraken. De instelling kan het advies van de deelnemersraad niet zomaar naast zich neerleggen en zal het serieus moeten wegen. Zo nodig kan de landelijke geschillencommissie medezeggenschap worden ingeschakeld. In hoeverre hebben deelnemersraden straks de handen vrij om buitensporige schoolkosten aan de orde te stellen zodra zij hierover signalen ontvangen van individuele deelnemers of hun ouders, zo vragen de leden. Hoe houdt de regering nu toezicht op de mate waarin schoolkosten voor mbo-opleidingen daadwerkelijk beperkt blijven tot een absoluut minimum? Wat zijn de bevindingen rondom de noodzaak om een noodfonds in te stellen waarop ouders van 16- en 17-jarige kinderen van minima voor schoolkosten een beroep zouden kunnen doen, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen of het wenselijk is om in de onderwijsovereenkomst een bepaling op te nemen waarmee de aanstaande student verklaart op de hoogte te zijn gesteld over de schoolkosten door de school. De leden vragen of dit wel transparant genoeg is naar de student toe, met name richting studenten op een lager mbo-niveau. Beschermt dit juist niet meer de school dan de student? Hoe staat de regering hier tegenover?
Wat zijn de redenen waarom de regering er niet voor kiest om instemmingsrecht van de deelnemersraad op het beleid inzake schoolkosten te organiseren? Wat wordt er precies bedoeld met de tekst in de memorie van toelichting dat «een deelnemersraad geen politieagent moet gaan spelen»? Zou juist instemmingsrecht niet een einde kunnen maken in de door de regering geconstateerde «problematiek en gevoeligheid van dit onderwerp», zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten waarom niet is gekozen voor instemmingsrecht inzake de schoolkosten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het voorgestelde adviesrecht nodig is omdat onduidelijk is wie precies voor welke kosten moet opdraaien. Deze leden vragen waarom dit niet eenvoudig in de modelovereenkomst meegenomen kan worden, waarbij zelfs instemmingsrecht bestaat. Biedt het instemmingsrecht niet een doeltreffender instrument om tot een scherper afbakening van benodigdheden en bijbehorende kosten te komen, zo vragen zij.

---

[4] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 40.

3. Het inkorten van sanctietrajecten

3.1 Aanleiding

De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat de termijnen voor sanctietrajecten worden ingekort. Deze leden vragen of het beroepsonderwijs in deze uniek is en hoe het zit met sanctietrajecten in de andere onderwijssoorten.

3.2 Procedure ontnemen rechten

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten hoe vaak het voorkomt dat de procedure omtrent het ontnemen van rechten doorlopen wordt. Voorts vragen zij of er na de wetswijziging de situatie kan ontstaan dat een instelling enkele maanden voor de start van het nieuwe jaar te horen kan krijgen dat een opleiding gestopt moet worden.

3.3 Laten vervallen datum 1 november

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de sanctietrajecten voor het ontnemen van rechten bij een constatering van onvoldoende kwaliteit van een opleiding, worden ingekort. Niet langer wordt de Minister verplicht om vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het studiejaar waarin de rechten worden ontnomen, de intrekkingsbeschikking te nemen. Wat gaat dit concreet betekenen voor de mbo'ers die op een datum na 1 november staan ingeschreven bij een opleiding waarvan binnen de «redelijke termijn» van ongeveer zes maanden de rechten worden ontnomen, zo vragen de leden.

4. Aanpassing diploma-erkenning voor niet-bekostigde opleidingen

4.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie willen een gelijk speelveld voor bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen. De combinatie van beide zorgt voor gezonde concurrentie, voldoende keuzevrijheid en stimulering van innovatie. Deelt de regering het belang van zowel bekostigde als niet-bekostigde onderwijsinstellingen? Is de regering ook van mening dat een gelijk speelveld van belang is?
In dat licht vragen de leden waarom er nu wordt voorgesteld strenger te opereren ten aanzien van het opzetten van beroepsopleidingen bij private aanbieders, dan bij publiek bekostigde onderwijsinstellingen. Kan de regering aangeven hoe groot het probleem is dat zij hier, middels een vrij zware maatregel poogt op te lossen? Bij private instellingen worden opleidingen gesloten wanneer deze niet langer verzorgd worden en daarmee vervalt ook de diploma-erkenning. Waarom zou dit dan ook niet moeten gelden voor publiek bekostigde beroepsopleidingen, aangezien daar ook nog sprake is van besteding van belastinggeld?
De regering schrijft dat een aantal beroepsopleidingen van enkele niet-bekostigde instellingen, waarvoor diploma-erkenningen zijn verleend, niet worden aangeboden dan wel niet voldoen aan de wettelijke regels of van onvoldoende kwaliteit zijn. Kan de regering het probleem nader kwantificeren en duiden? Kan de regering uiteenzetten waarom het kwalijk is dat een opleiding niet aangeboden wordt? Is er een relatie met het niet aanbieden en de mate waarin de kwaliteit geborgd wordt? Is het voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt juist niet goed dat opleidingen waar het aanbod groter is dan de vraag tijdelijk worden stilgezet? Gaat er van dit nieuwe voorstel geen perverse prikkel uit om opleidingen toch maar te blijven aanbieden, omdat anders de

erkenning vervalt, terwijl de vraag op de arbeidsmarkt er niet is en mensen dus opgeleid worden voor werkloosheid? In de toelichting op het wetsvoorstel wordt een oneigenlijk koppeling gemaakt, in de ogen van de leden, tussen niet-bekostigde opleidingen en kwaliteit van deze opleidingen. Kan de regering aangeven of er een verschil is tussen de kwaliteit van bekostigde en niet-bekostigde opleidingen en of de inspectie beide langs dezelfde meetlat legt? Zo ja, waarom dan dit specifieke voorstel alleen voor niet-bekostigde opleidingen? Graag ontvangen deze leden een toelichting.

De SP-fractie stelt vast dat de diploma-erkenning voor anderhalf jaar alleen geldt voor niet-bekostigde instellingen die nog geen ervaring hebben met het beroepsonderwijs of bij instellingen waar in het verleden als eens sprake is geweest van onvoldoende kwaliteit en niet voor alle niet-bekostigde instellingen vanwege een veronderstelde onzekerheid voor instellingen en studenten. De leden vragen waarom de regering ervoor kiest om nieuwe opleidingen na anderhalf jaar niet op kwaliteit te controleren, ook bij instellingen die zich al eerder bewezen hebben. Acht de regering de controle op kwaliteit dan al voldoende, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie hebben ten aanzien van het inkorten van de erkenningstermijn van niet-bekostigde opleidingen de volgende vragen. Hoe vaak komt het voor dat een niet-bekostigde beroepsopleiding onvoldoende kwaliteit biedt? Hoe vaak worden deze niet-bekostigde opleidingen op kwaliteit beoordeeld door de inspectie? Waarom is gekozen voor een termijn van anderhalf jaar in plaats van een heel studiejaar? Kan de regering nader toe lichten of ze van mening is dat met deze maatregelen de rechtsongelijkheid tussen bekostigde en private instellingen verder wordt vergroot en zo ja, of dit wenselijk is, zo vragen deze leden.
Tevens vragen de leden wat de reden is dat roc's[5] alle opleidingen mogen aanbieden die ze willen, ook al is de kwaliteit aantoonbaar niet op orde en moeten private instellingen voor iedere opleiding die ze willen aanbieden een aanvraagprocedure doorlopen, ook al bestaan ze al jaren en is de kwaliteit altijd op orde? Waarom krijgen bovendien private aanbieders die tot drie jaar geleden een waarschuwing hebben gekregen een voorlopige erkenning. Is de regering niet van mening dat eventuele tekortkoming in het reguliere inspectietoezicht opgelost moeten worden, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering met aantallen inzichtelijk kan maken in welke mate de door haar geschetste problematiek zich in de afgelopen jaren heeft voorgedaan.

4.2 Diploma-erkenning voor de periode van anderhalf jaar

De leden van de VVD-fractie lezen dat de diploma-erkenning voor een periode van anderhalf jaar wordt gegeven waarbinnen de instelling in de praktijk kan laten zien dat de opleiding van voldoende kwaliteit is en aan de wettelijke voorwaarden voldoet. De leden vragen de regering waarom het moment van diploma-erkenning als uitgangspunt wordt genomen, in plaats van de daadwerkelijke start van de opleiding. De leden zijn namelijk van mening dat de kwaliteit alleen gecontroleerd kan worden als het onderwijs daadwerkelijk gegeven wordt.
De leden begrijpen dat door wijzigingen in de kwalificatiedossiers opleidingen constant zich moeten vergewissen van de laatste stand van zaken. Dat geldt voor publieke en private instellingen. De regering lijkt te stellen dat een opleiding die wel ingeschreven studenten onderwijs biedt

[5] Roc: Regionaal Opleidingscentrum

zich hier beter van op de hoogte stelt dan een opleiding die na de diploma-erkenning niet direct studenten een programma aanbiedt. Graag ontvangen deze leden een toelichting, want zij zien dit verband namelijk niet.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat voor niet-bekostigde opleidingen de erkenningsprocedure wordt aangescherpt. Het wordt mogelijk dat erkenning wordt verleend voor een periode van anderhalf jaar met de mogelijkheid van verlenging. Wat voor opleidingen betreft het, zo vragen de leden. Kan de regering met voorbeelden van niet-bekostigde opleidingen toelichten hoe het goed gaat of misloopt met de erkenning van zulke niet-bekostigde opleidingen, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen de reden waarom de regering voor een termijn van anderhalf jaar gekozen heeft, gezien het feit dat de instelling tot uiterlijk een periode van een jaar erkenning de mogelijkheden heeft met de opleiding te starten. Is de termijn van een half jaar niet te kort om te kunnen beoordelen of de instelling structureel in staat zal kunnen zijn de kwaliteit voldoende te waarborgen, zo vragen zij.

4.3 Ambtshalve doorhalen opleidingen in het crebo

De leden van de VVD-fractie lezen dat opleidingen, die geen studenten ingeschreven hebben staan, ambtshalve worden gesloten. De leden vinden het onterecht om de diploma-erkenning te ontnemen als de onderwijsinstelling een concrete ambitie heeft om de opleiding op korte termijn wel weer op te zetten. Deelt de regering deze mening? Kan de regering nader toelichten waarom bij publiek bekostigde instellingen daar geen sprake van is, zoals geschreven staat in de memorie van toelichting, zo vragen de leden.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic